

Emplois-jeunes : Devenir des emplois et des jeunes

La fin du programme «nouveaux services-emplois jeunes» correspond à deux événements distincts : l'arrêt des créations de postes, intervenu en 2002, et l'arrivée à échéance, en 2003, de la période de financement des premiers postes ouverts au titre du dispositif. Les incertitudes de ce début d'année portent sur plusieurs plans : quel avenir pour les jeunes salariés employés sur des postes qui arrivent en fin de financement ? Quel devenir pour les activités expérimentées dans le cadre du programme ? Quelles nouvelles mesures pour les jeunes qui se présentent sur le marché du travail ? Les relations entre le devenir de l'activité et l'avenir du jeune sont différentes selon le modèle d'usage du programme. Les sorties en cours de dispositif en donnent des indices.

En 1998, dans le cadre du programme «nouveaux services-emplois jeunes» (NSEJ) lancé par les pouvoirs publics, 120 000 postes subventionnés ont été ouverts à l'Éducation nationale, dans la Police nationale et dans le reste du secteur non marchand, où le dispositif a été piloté par le ministère du Travail (associations, collectivités territoriales et établissements publics). Au cours des cinq années de financement, de nombreux événements ont affecté ces postes : des projets d'activité ont été abandonnés ; des jeunes ont démissionné ou été licenciés, et ont été ou non remplacés ; des activités ont été intégrées et des postes transformés en emplois de droit commun, avec ou sans les jeunes qui avaient participé au lancement de l'activité. Selon une estimation de la Dares, seulement 60 %

des postes (75 000) atteignent en 2003 le terme du programme.

Ainsi, hors Éducation et Police nationales, sur les 63 000 postes ouverts en 1998, 38 000 arrivent en fin de programme, dans des conditions différentes selon qu'il s'agit des 16 500 postes des associations, des 15 500 postes des collectivités territoriales ou des 5 200 des établissements publics. Les modalités de sortie sont en effet diverses selon le statut juridique de l'organisme employeur. Les établissements publics et les collectivités territoriales vont devoir trouver des ressources internes (postes disponibles ou financement) s'ils veulent rendre les emplois permanents, quand certaines associations vont bénéficier d'une période supplémentaire de plusieurs années pour permettre la transition.

La situation des activités, au terme du programme NSEJ, n'est pas bien connue en raison du caractère expérimental de bon nombre d'entre elles. Les évaluations réalisées dans de nombreux secteurs soulignent la diversité des conditions de pérennisation, diversité qui a conduit à prévoir un bilan au cas par cas au bout des cinq ans. Il est cependant possible de distinguer trois formes d'usage du programme. Ainsi, dans la Police nationale (modèle du vivier), le dispositif permet de recruter des contractuels pour les intégrer dans le corps des gardiens de la paix : un concours spécifique leur est réservé à partir de trois années d'activité comme adjoints de sécurité. En revanche, à l'Éducation nationale (modèle du tremplin), le jeune passe au plus cinq ans sur un poste d'aide-éducateur, dont la fonction a vocation à devenir permanente. Dans la plupart des associations (modèle de l'expérimentation), le maintien de l'emploi est en relation forte avec la solvabilisation de l'activité. Les établissements publics et les collectivités territoriales empruntent à chacune de ces trois formes d'usage.

Le modèle du vivier

Ce modèle est symbolisé par la Police nationale, où la conclusion d'un contrat de droit public avec les adjoints de sécurité (ADS) est d'emblée envisagée comme une forme de pré-recrutement d'un personnel plus proche de la population jeune et capable d'assurer un renfort pour les missions de sécurité, d'ilotage et d'accueil dans les commissariats. Comme l'indiquait

alors¹ le ministre de l'Intérieur,

1. Le lancement du programme a été décidé en 1997.

« l'objectif d'une police plus à l'image de la population peut être ainsi atteint par ce type d'action concrète ». Et effectivement, quelque 10 000 ADS ont déjà intégré, par concours, la Police nationale (essentiellement dans le corps des gardiens de la paix, où 40 % des places leur sont réservés), ce qui représente deux sorties vers l'emploi sur trois depuis 1998. Cette politique se poursuit aujourd'hui en ce qui concerne les 13 000 ADS qui restent dans le dispositif et il est question de prolonger un programme de même nature, de façon à maintenir un vivier de contractuels dans lequel puiser pour satisfaire les besoins de recrutement

à moyen terme, en remplacement notamment des prochains départs massifs à la retraite.

Le modèle du tremplin

Ce modèle est celui de l'Éducation nationale, qui propose des emplois temporaires sur des activités qui, elles, ont vocation à devenir permanentes. En effet, pour les aides-éducateurs des écoles, collèges et lycées publics, qui représentent le volume le plus important de sorties à partir de juin 2003, les postes créés sont présentés depuis l'origine comme des tremplins vers des emplois durables, essentiellement hors de l'Éducation nationale. L'orientation constante du programme est celle d'un volant permanent de postes accueillant une population de jeunes, de passage dans le système éducatif, pour remplir des fonctions relationnelles où le critère de l'âge est considéré comme le garant d'une certaine proximité avec les élèves et les lycéens.

Le modèle de l'expérimentation

Contrairement aux deux modèles précédents, où la sortie de tous les jeunes est anticipée, l'usage du programme par les associations se caractérise par le fait que la réussite économique de l'activité conditionne l'avenir de l'emploi. Dans

une grande majorité des cas, une incertitude perdure ; elle conduit beaucoup d'associations à opter pour la formule de l'épargne consolidée ou à négocier une convention complémentaire avec les pouvoirs publics, plus difficile à obtenir mais financièrement plus intéressante. Ces deux formes de prolongation ont été ouvertes par les pouvoirs publics en septembre 2001 et maintenues par le nouveau gouvernement (cf. encadré).

Les usages qu'ont faits les établissements publics et les collectivités territoriales du programme NSEJ se répartissent entre ces trois modèles. Les établissements publics de santé, gros utilisateurs traditionnels de contrats aidés, sont du côté du modèle du tremplin pour cause de contrainte budgétaire forte. Les petites structures territoriales, qui connaissent des contraintes similaires à celles des associations, sont souvent proches du modèle de l'expérimentation ; les plus grandes du modèle du vivier. Ce dernier cas ne concerne pas uniquement le remplacement des départs

à la retraite, surestimés lors du lancement du programme². Il concerne aussi l'emploi qui s'in-

vente dans des priorités fortement ressenties par la collectivité nationale, comme la sécurité, la formation et l'éducation des nouvelles générations, voire l'environnement et les loisirs sportifs et culturels³.

2. Dans les collectivités territoriales, les départs à la retraite ne seront réellement massifs qu'à partir de 2006 et 400 000 agents non titulaires attendent également leur intégration.

3. La récente filière de l'animation ou de nouveaux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale pourraient être largement réservés aux emplois-jeunes.

Pour les associations, les procédures de sortie du programme sont conformes au plan présenté en septembre 2001

Pour assurer l'avenir des nouveaux services et des emplois-jeunes, le gouvernement proposait en 2001 « un vaste éventail d'actions "sur mesure" et au cas par cas : selon la nature du service, le type d'employeur, la situation du jeune et le niveau d'autonomie financière de l'activité » (circulaire DGEFP 2001/33 du 25 septembre 2001). Les dispositions prévues alors (convention supplémentaire dégressive de trois années non renouvelable et épargne consolidée)

ont été confirmées dans la dernière circulaire de décembre 2002 (circulaire DGEFP n° 2002-53) en ce qui concerne les associations. Cette circulaire précise également que les montants financiers alloués, ainsi que les modalités du bilan de qualité qui doit objectiver la décision, restent inchangés : les conventions pluriannuelles ne peuvent concerner, au maximum, que 45 % des postes associatifs.

Les sorties prématurées

Les différences de fonctionnement des modèles se sont déjà exprimées à l'occasion des sorties prématurées du dispositif. Des informations sont disponibles sur les départs anticipés à l'Éducation nationale et sur les ruptures enregistrées dans le modèle de l'expérimentation (approché ici par l'ensemble du champ associatif). On constate, contrairement aux attentes, que le taux de rupture dans le champ associatif est supérieur à celui de l'Éducation nationale. L'absence de perspectives à long terme dans l'Éducation nationale, annoncée dès l'embauche, a conduit à recruter, pour une part, des jeunes en attente d'un meilleur emploi (un départ sur deux) ou en cours d'études universitaires (un départ sur quatre) : «Ce sont surtout les chances d'obtenir un emploi à l'extérieur qui sont déterminantes dans le choix de rompre rapidement son contrat⁴». Dans le champ associatif en revanche, les ruptures sont moins volontaires et moins préparées. La conjoncture des années 1999 et 2000 a permis que près d'une rupture sur deux débouche sur un emploi. Mais les sorties pour études ou formation sont plus rares (3 %) et les sorties conflictuelles beaucoup plus importantes.

Hors Éducation et Police nationales, 59 000 jeunes salariés ont déjà quitté leur poste et ils sont remplacés un peu plus d'une fois sur deux. Lorsque le poste est abandonné, les jeunes sont beaucoup plus souvent embauchés dans la structure quand il s'agit d'un établissement public (35 % contre 18 % lorsque le jeune est remplacé sur le poste) ou d'une collectivité territoriale (20 % contre 13 %) et essentiellement sur un autre emploi, selon le modèle du vivier. Par contre, l'intégration dans les associations a le même score faible dans les deux cas de figure (5 %). Les cas d'interruption du poste, et donc du financement, sont moins nombreux dans ce modèle de l'expérimentation, en particulier dans les petites structures (où l'on choisit l'activité plutôt que le jeune). Au total, 31 % des 63 000 postes ouverts en 1998 sont aujourd'hui abandonnés⁵ et 60 % des jeunes recrutés en 1998

5. 34 % dans les établissements publics, 30 % dans les collectivités territoriales et 29 % dans les associations.

avaient quitté leur poste au 1er janvier 2003⁶. 6. Hors Éducation et Police nationales, toutes années d'embauche confondues, sur 100 jeunes recrutés, 44 ont quitté leur emploi au 1er janvier 2003, dont 18 pour un autre emploi.

Premiers enseignements

À l'Éducation nationale, le modèle du tremplin a été renforcé afin de faciliter la transition professionnelle des jeunes salariés du programme : prolongation jusqu'en juin 2003 des contrats signés avant le 30 juin 1998, prolongation à cinq ans des contrats d'une durée inférieure (c'est le cas lorsqu'il y a une nouvelle embauche pour remplacer un jeune qui a quitté son poste d'aide-éducateur), augmentation de la durée de formation, du volume et de la diversité des offres de formation, y compris les préparations spécifiques aux concours de troisième voie pour l'accès aux corps enseignants et d'éducation, aux corps d'ingénieurs, techniciens et administratifs, qui valident l'expérience acquise dans le cadre du programme⁷.

7. Le nombre de postes ouverts pour chacun de ces concours est limité à 10 % du nombre de postes ouverts au recrutement.

60 % des 63 000 postes créés en 1998 hors Éducation et Police nationales arrivent à échéance en 2003 (30 % ont été abandonnés et 10 % ont connu des interruptions qui conduisent leur financement au-delà de 2003). Les deux tiers ont été constamment occupés par le même jeune. Ce cas de figure est emblématique du modèle de l'expérimentation, menée à son terme grâce à l'investissement de l'employeur et du jeune qui y a contribué, souvent pour l'essentiel. Cet investissement doit être pris en compte dans le bilan et dans la décision de prolonger le subventionnement de l'activité et du jeune. Dans le modèle associatif de l'expérimentation, la poursuite du soutien à l'activité est prévue pour une part. Toutefois, les modalités de soutien au jeune salarié ne sont pas envisagées, alors que la situation de l'emploi est aujourd'hui dégradée.

Dès son élaboration en 1997, le programme est resté imprécis sur les formes que prendraient, à terme, la consolidation des activités, la pérennisation des emplois correspondants et l'intégration des jeunes dans ces emplois. L'accent a été mis sur la nécessaire professionnalisa-

tion de ces nouveaux métiers, alors que le dispositif a davantage concerné des besoins insuffisamment satisfaits plutôt que des activités que l'on pourrait qualifier d'émergentes. Aussi, le programme a-t-il souvent été un outil de financement complémentaire indispensable à des activités traditionnelles d'utilité sociale. Même si cette dimension d'utilité sociale est présente dans tous les pays européens, le soutien à l'émergence de nouveaux services par les associations et les autres organisations de la société civile est spécifique à la France⁸.

8. Dans un pays comme le Danemark, c'est le service public qui prendrait en charge cette fonction.

Dès lors, les conditions de sortie du programme ne reposent plus aussi exclusivement sur le succès d'une innovation, et l'expérimentation a pu porter essentiellement sur de nouveaux moyens de financement. Les premières sorties, au terme du subventionnement, vont être l'occasion de vérifier si le programme a contribué à faire émerger de nouveaux modes de relation à l'usager, facilitant la solvabilisation des activités, et de « nouveaux services » dans les organismes. Dans le champ associatif, des solutions mixtes de pérennisation de l'activité, associant ressources propres et financements locaux, s'imposent. Ces deux types de ressources, déjà présents dans les associations, pourront souvent se rééquilibrer, en demandant à l'usager un prix plus élevé pour une prestation améliorée et en augmentant leur nombre. Mais les ressources devront aussi augmenter par le renforcement des financements publics.

Aujourd'hui, la « sortie en bon ordre »⁹ des dizaines de milliers de jeunes réclame, au-delà des prolongations partielles prévues, d'autres soutiens de la part des pouvoirs publics afin que les employeurs et les jeunes continuent à s'investir dans l'offre de nouveaux services à la population.

9. Pour reprendre le titre du rapport d'évaluation à mi-parcours de la commission des Affaires sociales du Sénat (2000).

Les « nouveaux » jeunes

Les sorties du programme vont se poursuivre et même augmenter dans les prochaines années, alors que les créations de postes sont définitivement arrêtées. Qu'est-il prévu pour les nouvelles générations de jeunes, quand le nombre des

demandeurs d'emplois de moins de 25 ans augmente (+ 28 000 en 2002, soit + 6,4 %) ? La mauvaise conjoncture de l'emploi va peser sur le parcours des bénéficiaires des politiques de l'emploi et sur l'insertion de la génération qui se présente sur le marché du travail.

Dans la Police nationale, il semble que les nouveaux postes de contractuels concerneront les mêmes jeunes et offriront les mêmes perspectives d'intégration dans le corps des gardiens de la paix.

En revanche, à l'Éducation nationale, les récentes négociations ont porté sur le volume des postes maintenus, postes à mi-chemin entre le surveillant et l'aide-éducateur. 16 000 postes d'assistants éducateurs ont ainsi été obtenus qui entrent en compte le découplage entre le maintien de la fonction¹⁰ et l'avenir des jeunes. Ces

10. Un «déficit de 10 000» est dénoncé par les syndicats, augmenté par le fait que ces postes seront essentiellement à mi-temps pour être compatibles avec des études universitaires.

postes¹¹ s'adressent prioritairement aux étudiants, alors que les postes d'aides-éducateurs ont été occupés¹² par des jeunes déjà actifs pour les trois quarts d'entre eux, au chômage pour les deux tiers. La moitié de ces aides-éducateurs (45 %) n'a que le bac. Ainsi, ces postes auront été occupés par des jeunes aux motivations et aux situations très différentes de ceux à qui sont destinés les futurs postes de surveillants. Les Civis-éducation¹³, encore à l'état de projet, s'adresseront à des jeunes moins formés que leurs aînés.

11. Contrat de droit public à mi-temps sur trois ans renouvelable une fois, payé au Smic avec recrutement direct par les établissements scolaires.

12. Jeunes recrutés dans le second degré pour les années scolaires 1997-1998 (collèges) et 1998-1999 (collèges et lycées).

13. Civis : contrat d'insertion à la vie sociale.

Une rupture forte

Dans les autres secteurs, les projets annoncés (Civis et contrats-jeunes)

ciblent, comme les CES et CEC, les jeunes les plus en difficulté sur le marché du travail. C'est donc une rupture forte par rapport à l'ambition initiale du programme NSEJ de faire de chaque jeune «un véritable agent de développement économique [...] pour entraîner l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique, à la fois très utiles socialement et très créateurs d'emplois»¹⁴. Cette rupture s'exprime à travers les critiques adressées au dispositif NSEJ à l'occasion de la mise en place des nouvelles mesures. D'une part, l'efficacité de sa contribution à la modernisation du service public et au développement des services à la population est mise en cause. D'autre part, il ne s'adressait pas aux jeunes les plus en difficulté.

14. Dossier d'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité de 1997.

Dans la gestion de ces nouveaux dispositifs de la politique publique de l'emploi, le secteur non marchand servira plus encore qu'aujourd'hui d'amortisseur aux variations de la conjoncture économique. On sait pourtant que ce rôle pose déjà problème aux employeurs du secteur. En effet, dans leurs usages des contrats aidés, des contraintes de gestion économique de leurs activités et de leurs emplois se mêlent de plus en plus étroitement à leurs motivations sociales d'insertion.

Références

Bellamy V., 2002, «Nouveaux services-emplois jeunes en 2001 : tassement des créations de postes et des embauches», *Premières informations et premières synthèses*, n° 46.1, Dares, novembre.

Bureau M.-C., Iehl C., Gomel B., Le Dantec É., Lemaître V., Leymarie C., Schmidt N., Simonin B., 2002, *Les institutions locales et le programme «emplois-jeunes» dans les activités culturelles et socioculturelles*, Rapport de recherche, n° 01, Centre d'études de l'emploi, janvier.

Cadet J.-P., Diederichs-Diops L., Fournié D., Guitton Ch., 2000, *Aide éducateur : quel avenir pour la fonction, quel devenir pour les jeunes ?*, Cereq, document n° 152, septembre.

CNE, 2002, *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, La documentation Française.

CNE, 2001, *Le programme «nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ Jeunesse et Sports*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Anicet Le Pors, La documentation Française.

Dares, 2002, «Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie», *Premières informations et premières synthèses*, n° 52.3, décembre.

Gomel B., Simonin B., 1997, «Les emplois-jeunes, un pari sur l'avenir pour tenter d'échapper au traitement social du chômage», revue *Le Banquet*, n° 11.

Simonin B., 2003, «L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : logiques sociales, logiques de gestion», *Premières informations et premières synthèses*, n° 06.2, Dares, février.

Bernard Gomel

gomel@mail.enpc.fr

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : J.-F. Germe
Responsable édition et presse : P. Boisard
Rédacteur en chef : M.-M. Vennat
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 312 - mai 2003